

VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER

BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG

1014 Wien, Schenkenstraße 4

Fernschreibnummer 13 41 45

Telefax 535 60 79

VST-327/196

Bei Antwort bitte Kennzeichen angeben

Bearbeiter

(0222) 535 37 61

Durchwahl

Datum

Mag. Rosner

22

1. Dezember 1993

Betrifft

Gnadenrecht im Verwaltungsstrafverfahren;
gemeinsame Stellungnahme der unabhängigen Verwaltungssenate in den
Ländern

Beilage

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl. 83	-GE/19... 3
Datum: 7. DEZ. 1993	
Verteilt 1.0. Dez. 1993	

St. Ökonomie

Im Auftrag der Präsidenten(Vorsitzenden)konferenz der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern legt die Verbindungsstelle der Bundesländer eine gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich eines Gnadenrechtes in Verwaltungsstrafangelegenheiten ergänzt wird und dem Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Verwaltungsstrafgesetz durch Einfügung einer Bestimmung über das Gnadenrecht geändert wird, vor.

Dem Präsidium des Nationalrates werden unter einem 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahmen übermittelt.

Der Leiter

Dr. MEIRER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung

Kainz

- 2 -

VST-327/196

Betrifft
Gnadenrecht im Verwaltungsstrafverfahren;
gemeinsame Stellungnahme der unabhängigen Verwaltungssenate in
den Ländern

Beilage

An das
Präsidium des Nationalrates
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

zur gefälligen Kenntnisnahme (25-fach).

Wien, am 1. Dezember 1993
Der Leiter
Dr. MEIRER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung

Kainz

Gemeinsame Stellungnahme der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich eines Gnadenrechtes in Verwaltungsstrafangelegenheiten ergänzt wird und dem Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Verwaltungsstrafgesetz durch Einfügung einer Bestimmung über das Gnadenrecht geändert wird.

Die unabhängigen Verwaltungssenate haben bereits umfangreiche Stellungnahmen zum Problemkreis der Einführung eines Gnadenrechtes im Bereich des Verwaltungsstrafverfahrensrechtes abgegeben. Es sind in der Zwischenzeit keine Umstände hervorgekommen, die ein Abgehen von der seinerzeitigen Auffassung der Ablehnung eines Gnadenrechtes auf der Ebene des Verwaltungsverfahrensrechtes begründen könnten. Es wird daher die seinerzeitige Auffassung - außerhalb der gegenstandslos gewordenen Überlegungen und allfällig abweichender Gedanken in der vorliegenden Stellungnahme - vollinhaltlich aufrecht erhalten, mit nachstehenden ergänzenden Ausführungen:

I. Allgemeiner Teil:

Beseitigt scheinen durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle die seinerzeit ausgeführten verfassungsrechtlichen Überlegungen. Trotzdem bestehen weiterhin erhebliche Bedenken gegen die Einführung eines Gnadenrechtes im Verwaltungsstrafverfahren, welches eine zusätzliche Durchbrechung des Grundsatzes der Rechtskraft bedeuten würde.

Weiters bewirken die vorgeschlagenen Lösungen auch im Bereich des Gnadenrechtes eine unnötige Zersplitterung der Zuständigkeiten in Österreich. Ist es im Gerichtsbereich der Bundespräsident, soll es in Zukunft je nach Vollzugszuständigkeit der Bundesminister oder die Landesregierung sein. Eine nicht wünschenswerte Situation.

- 2 -

Schon jetzt bestehen für Personen, gegen die Verwaltungsstrafverfahren verhängt werden, neben der Einspruchs- und Berufungsmöglichkeit die Möglichkeiten der §§ 69 und 71 AVG (Wiederaufnahme des Verfahrens und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand). Darüber hinaus gibt § 52a VStG eine Handhabe für die Behebung rechtskräftiger Strafbescheide unter bestimmten Voraussetzungen. Schließlich hat die Behörde aufgrund der §§ 54a und 54b VStG verschiedene Möglichkeiten, beim Strafvollzug auf die persönliche Situation des Bestraften einzugehen.

Das im Entwurf vorgesehene Gnadenrecht stellt eine Durchbrechung des Rechtsstaatlichkeitsprinzipes dar. Die Regelung enthält zwangsläufig sehr unbestimmte Gesetzesbegriffe ("rücksichtswürdige Umstände") und eine freie Ermessensausübung ("können"); ein Rechtsanspruch, ein ordnungsgemäßes Verfahren und eine nachfolgende höchstgerichtliche Kontrolle sind nicht vorgesehen. Auch eine Kontrolle in Form einer Öffentlichkeit ist kaum gegeben. Nicht zu Unrecht weisen Klecatsky-Morscher darauf hin, daß "das Begnadigungsrecht im Gottesgnadentum der absoluten Monarchie wurzelt" (Bundesverfassungsrecht, 3. Auflage, Seite 391 unten).

Das vorgesehene Gnadenrecht steht daher in einem starken Spannungsverhältnis zum rechtsstaatlichen System der Bundesverfassung. Im übrigen erhebt sich die Frage, ob im Bereich der Verwaltungsstrafrechtspflege ein solches Gnadenrecht überhaupt erforderlich ist. Zum Unterschied vom gerichtlichen Bereich werden im Verwaltungsstrafverfahren fast ausschließlich Geldstrafen verhängt. Es sind damit, wenn man von Wiederholungstätern absieht, für die Vorstrafen als erschwerender Umstand heranzuziehen sind, im allgemeinen keine sonstige Rechtsfolgen verbunden. Es sollte daher geprüft werden, ob der für ein solches Gnadenverfahren erforderliche Aufwand mit den Grundsätzen einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwaltung, wie sie auch für die Hoheitsverwaltung im fünften Hauptstück der Bundesverfassung vorgesehen sind, vereinbart werden kann.

- 3 -

Das Gnadenrecht dürfte gerade im Bereich des Verwaltungsstrafrechtes zu häufigen Interventionen und einem Verwaltungsmehraufwand führen, der im Verhältnis zur durchschnittlichen Schwere der Verwaltungsstrafen unangemessen erscheint.

In seinen praktischen Auswirkungen könnte das Gnadenrecht auch eine Umgehung der Unabhängigkeit der Verwaltungssenate bedeuten. Beispielsweise könnten bestimmte Entscheidungen der unabhängigen Verwaltungssenate durch eine regelmäßige nachträgliche Ausübung des Gnadenrechtes unterlaufen werden.

Eine Möglichkeit zur Vermeidung unbilliger Härten bestünde eher darin, die Gesetze daraufhin zu untersuchen, inwieweit die Höhe der darin festgelegten Strafdrohungen tatsächlich dem jeweils verpönten Verhalten adäquat ist. Bei zahlreichen Delikten muß festgestellt werden, daß ein diesbezüglicher Unrechtsgehalt kaum gegeben ist.

Sollte aber politisch der dringende Wunsch - aus welchen Gründen sich eine solche Einführung eines außerhalb des Bundespräsidenten liegenden Gnadenrechtes so nachhaltig aufdrängt, entbehrt bisher einer überzeugenden Begründung - nach einem Gnadenrecht auch im Verwaltungsstrafverfahren bestehen, so sollte auch für diesen Rechtsbereich das Gnadenrecht beim Bundespräsidenten (und bei niemandem anderen) liegen, der außerhalb der allgemeinen politischen Verwaltung und der Tagespolitik steht. Dies würde eine Konzentration des Gnadenrechtes beim Bundespräsidenten bedeuten und damit auch eine entsprechende Übersicht im Bereich der Gnadenrechtszuständigkeit sichern. Darüber hinaus widerspräche es dem Geist der Bundesverfassung, wenn die Entscheidung der zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung eingesetzten und mit den richterlichen Garantien ausgestatteten Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate durch die kontrollierte Verwaltung de facto wieder aus dem Rechtsbestand beseitigt werden könnte.

- 4 -

Sollte der Gesetzgeber diesen Überlegungen nicht näher treten, sollte, um eine Umgehung der unabhängigen Verwaltungssenate durch - infolge des Instrumentes des Gnadenrechtes - erfolgreiche Interventionen hintanzuhalten, die Veröffentlichung aller Fälle, in denen das Gnadenrecht ganz oder teilweise ausgeübt wurde, in einem jährlichen, allfällig halbjährlichen Bericht zwingend vorgesehen werden.

Die vorgesehene Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes sollte zum Anlaß genommen werden, eine Regelung für den Fall zu treffen, daß alle Mitglieder eines unabhängigen Verwaltungssenates sich in einer Verwaltungssache für befangen erklären, z.B. wenn der Berufungswerber bzw. Beschwerdeführer ein UVS-Mitglied ist.

II. Besonderer Teil:

Zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundesverfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich eines Gnadenrechtes in Verwaltungsstrafangelegenheiten ergänzt wird:

Zu Art. 11 Abs. 4 letzter Satz:

Wie bereits im Allgemeinen Teil ausgeführt, bestehen gegen die bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung des Bundesministers oder der Landesregierung zur Aufhebung bzw. Änderung von Bescheiden der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern große rechtspolitische Bedenken, weil es dem Geiste der Verfassung widerspräche, wenn die Entscheidung der zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung eingesetzten und mit den richterlichen Garantien ausgestatteten Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate durch die kontrollierte Verwaltung de facto wieder aus dem Rechtsbestand beseitigt werden könnte.

- 5 -

Zur Entscheidung über ein Gnadenrecht auch in Verwaltungsstrafangelegenheiten sollte - sofern überhaupt ein Bedarf hiefür angenommen werden sollte - wohl nur - wie im Art. 65 B-VG - der Bundespräsident berufen werden.

Wiederholt wird hier die Anregung, daß auf Bundesverfassungsebene dafür Vorsorge getroffen werden soll, daß alle Mitglieder eines unabhängigen Verwaltungssenates in einer Verwaltungssache sich für befangen erklären bzw. der Berufungswerber bzw. der Beschwerdeführer ein UVS-Mitglied ist.

Zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Verwaltungsstrafgesetz durch Einfügung einer Bestimmung über das Gnadenrecht geändert wird:

Zu § 52a Abs. 3:

Diese geplante Novelle geht offenbar davon aus, daß die Verwaltungsstrafbehörden erster und zweiter Instanz die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen der §§ 5, 19, 20 und 21 VStG in Verbindung mit den anzuwendenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) nicht entsprechend beachten, weil bereits nach der jetzigen Rechtslage "bei Vorliegen rücksichtswürdiger Umstände" entsprechende Vorteile für einen Beschuldigten gesetzlich vorgesehen sind. Es wird vorgeschlagen, im § 52a Abs. 3 des Verwaltungsstrafgesetzes vor der Wortfolge "rücksichtswürdiger Umstände" das Wort "besonders" einzufügen. Dadurch soll sichergestellt werden, daß das Gnadenrecht nur in (wenigen) echten Ausnahmefällen zur Anwendung gelangen kann. In dem Zusammenhang wird auch angeregt, die Einführung einer Bagatellgrenze zu prüfen.

Weiters sollte die Ausübung des Gnadenrechtes überhaupt nur zur Anwendung kommen, wenn die Entscheidung in Ausschöpfung der ordentlichen Rechtsmittel in Rechtskraft erwachsen ist. Andernfalls könnten die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern in ihrer Rechtsprüfungscompetenz im Verwaltungsstrafverfahren völlig ausgehöhlt werden, da die Möglichkeit eröffnet würde, in Absprache mit den politischen Gnadenrechtsträgern erstinstanz-

- 6 -

liche Entscheidungen ohne Rechtsmittel rechtskräftig werden zu lassen, um dann in Gnadenrechtswege an die politische Behörde, die auch gegenüber der erkennenden erstinstanzlichen Behörde vorgesetzt und weisungsbefugt ist, das Gnadenverfahren mit allen entsprechenden Möglichkeiten in Gang zu setzen. Es erhebt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob es tatsächlich im Interesse von politischen Funktionsträgern liegen kann, in einem Gnadenverfahren entscheiden zu müssen, würden doch nicht nur die positiven, sondern auch die negativen Entscheidungen diesen zugerechnet werden.

Überdies sollte das Gnadenrecht im Verwaltungsstrafverfahren nur auf Antrag dessen, dem eine gänzliche oder teilweise Nachsicht von den Geldstrafen oder die Umwandlung einer Freiheitsstrafe in eine Geldstrafe oder die Freigabe verfallener erklärter Gegenstände zugute kommt, erfolgen können. Die Normierung des Gnadenrechtes sollte daher nicht im § 52a VStG, der die Aufhebung rechtskräftiger Bescheide von Amts wegen vorsieht, erfolgen.

Es wird auch notwendig sein, im Bereich der Gnadenverfahren ein eigenes Begutachtungsverfahren vorzusehen, worin die Gnadengesuche bearbeitet und vor allem die von der Gnadeninstanz abgelehnten Gesuche erledigt werden. Denn die Zurückweisung eines Gnadengesuches als unbegründet stellt sich nicht als Akt der Begnadigung dar und kann daher nicht von der "Gnadeninstanz" entschieden werden. Das Gnadenverfahren ist nicht dem Judizium-, sondern dem Verwaltungsbereich zuzuordnen. Es wird daher sowohl die Zurückweisung als auch der Gnadenerweis mit förmlichem Bescheid zu erledigen sein.

Wenn man das Gnadenrecht im Verwaltungsstrafverfahren tatsächlich einführen will, wird sich wohl auch eine zumindest landeseinheitliche Gnadenpraxis herausbilden müssen, die dem allfälligen Vorwurf eines rein politisch motivierten Gnadenerweises begegnet. Dazu bedarf es aber einer Landesstelle, die zumindest die Begutachtungs- und Abweisungskompetenz hat. Dies vor allem auch deshalb, weil die vorgeschlagene Regelung sehr unbestimmte Gesetzesbegriffe enthält (z.B. "rücksichtswürdige Gründe").

- 7 -

Abschließend sollen noch einige, beispielsweise dargelegte Problemfragen erwähnt werden, die einer Lösung zugeführt werden sollten:

- Kann auch dann, wenn etwa eine Strafverfügung oder ein Straferkenntnis rechtskräftig wird, weil der Beschuldigte von den Rechtsmittelmöglichkeiten nicht Gebrauch macht, das Gnadenrecht ausgeübt werden? Sind vom Gnadenrecht auch Organmandate und Anonymverfügungen erfaßt? Können dabei auch solche Umstände rücksichtswürdig sein, die im Instanzenzug geltend gemacht hätten werden können?
- Kann die Ausübung des Gnadenrechtes zeitlich unbefristet erfolgen? Kann sie auch noch erfolgen, nachdem die Strafe bereits bezahlt worden ist? Genügt es, wenn rücksichtswürdige Umstände erst lange Zeit nach der rechtskräftigen Bestrafung entstehen?
- Ist die Begnadigung unter bestimmten Bedingungen oder Auflagen möglich? Ist der Widerruf des Gnadenrechtes zulässig? Macht insbesondere der nachträgliche Wegfall der rücksichtswürdigen Umstände (zB durch eine neuerliche Verwaltungsübertretung) den Gnadenerweis wieder entziehbar?)
- Kann das Gnadenrecht auch in einem Mehrparteienstraßverfahren und bei Privatanklagedelikten ausgeübt werden? Welche Stellung hat die vom Beschuldigten verschiedene Partei des Verwaltungsstraßverfahrens (beispielsweise das Landesarbeitsamt nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz oder das Arbeitsinspektorat nach dem Arbeitnehmerschutzgesetz; vgl auch § 51b VStG)?
- Wie erfolgt die Erledigung im Falle einer Begnadigung: mit Bescheid und nach Durchführung eines förmlichen Verfahrens nach dem AVG bzw VStG?
- Wie sind die unabhängigen Verwaltungssenate in das Verfahren einzubeziehen? Sind sie zu einer Stellungnahme (Auftrag) aufzufordern und haben sie die Verwaltungsstrafakten vorzulegen?

- 8 -

- Ist eine Begnadigung auch gegen den Willen des Bestraften möglich? Es fällt auf, daß abweichend von § 187 des Finanzstrafgesetzes, der nach den Erläuterungen das Vorbild für die Regelungen des Entwurfes darstelle, kein Antrag oder Ansuchen des Bestraften erforderlich ist. Ebenso besteht abweichend von der genannten Bestimmung des Finanzstrafgesetzes nicht die Möglichkeit, dem Eigentümer einer verfallenen Sache diese Sache nur gegen Leistung eines Geldbetrages freizugeben.
- Hemmt die Einbringung einer Beschwerde bei den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes die Gnadenentscheidung? Stellt die Begnadigung den Beschwerdeführer bei den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes klaglos?

Sollte im Verwaltungsstrafverfahren das Gnadenverfahren trotz allem eingeführt werden, gehen die unabhängigen Verwaltungssenate davon aus, daß ein Akt der Gnade auch nach heutigem Sprachgebrauch Hilfe für einen Hilfesuchenden bedeutet. Im Interesse der Rechtsstaatlichkeit sollte diese Hilfe nur jenem Hilfesuchenden zuteil werden, der Hilfe auch verdient. Erwiesene Gnadenakte so verstanden, sind ein wichtiges Element der Humanität in der Rechtsordnung. Dafür, daß diese Hilfe nur den tatsächlichen Hilfsbedürftigen in der richtigen Art und Weise zuteil wird, sollte ein vorgeschobenes Begutachtungsverfahren in der Zuständigkeit einer möglichst unabhängig gestellten Behörde Gewähr bieten. Diese Stelle hätte dann auch die Träger des Gnadenrechts nach bestem Wissen und Können zu unterstützen.